Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/8033

02. 10. 90

Sachgebiet 111

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1975 (BGBl. I S. 2325), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 i. V. m. Anlage I Kapitel II Sachgebiet A Abschnitt II Nr. 1 zu dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 885) wird wie folgt geändert:

1. § 6 Absatz 6 wird ersatzlos gestrichen.

2. Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Parteien und andere politische Vereinigungen oder deren Landesverbände, die am 3. Oktober 1990 ihren Sitz im Gebiet der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen oder Sachsen oder der Wahlkreise 257 bis 261 in Berlin hatten, können gemeinsam Wahlvorschläge einreichen (Listenvereinigungen). Sie dürfen sich in einem Land nur an einer Listenvereinigung beteiligen. Listenvereinigungen schließen eine eigenständige Liste oder eigenständige Kreiswahlvorschläge der beteiligten Parteien und anderen politischen Vereinigungen im betreffenden Land aus.

   § 7 gilt auch für Landeslisten gleicher Listenvereinigungen. Soweit sich die Vorschriften dieses Gesetzes auf Wahlvorschläge von Parteien beziehen, gelten sie sinngemäß für Listenvereinigungen."

Bonn, den 2. Oktober 1990

Hoss, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

A.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 29. September 1990 für Recht erkannt, daß die Wahlrechtsregelung zu den ersten gesamtdeutschen Parlamentswahlen das Grundrecht der Wählerinnen und Wähler auf Gleichheit in der Wahl nach Artikel 38 des Grundgesetzes sowie das Recht der politischen Parteien auf Wahrung der Chancengleichheit nach Artikel 21 und Artikel 38 GG verletzt und mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Der Gesetzgeber ist somit zu einer Neuregelung des Wahlrechts aufgefordert.

B.

Schon frühzeitig während des Gesetzgebungsverfahrens zu der jetzt für verfassungswidrig befundenen Wahlrechtsvereinbarung hatte die Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag darauf hingewiesen, daß die einheitliche Anwendung der 5%-Sperrklausel im gesamten Wahlgebiet der DDR und der Bundesrepublik Deutschland wegen der in der DDR fünffach erhöhten Sperrwirkung zu einem Antrittsverbot für alle DDR-Parteien führt, die nicht mit bundesdeutschen Parteien fusionieren konnten oder wollten. Im Ergebnis hätte eine solche Regelung dazu geführt, daß etwa ein Drittel der Wählerinnen und Wähler vom 18. März 1990 im gesamtdeutschen Parlament keine Vertretung gehabt hätten. Die Fraktion DIE GRÜNEN hielt den vorgelegten Entwurf für verfassungswidrig. Da die politischen Wahlen das einzige Verfahren darstellen, in dem das Volk, repräsentiert durch die Wählerinnen und Wähler, seinen politischen Willen mit rechtlicher Verbindlichkeit äußern kann, entsprechen Wahlen nur dann dem demokratischen Prinzip des Artikels 20 Absatz 2 GG, wenn alle Wahlberechtigten die gleiche Chance der Beeinflussung des demokratischen Machtbildungsprozesses und alle politischen Kräfte die gleiche Chance des demokratischen Machterwerbs besitzen. Es ist aus diesem Grunde notwendig, die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Wahlgesetzgeber besonders strikt auszulegen und anzuwenden. Es ist mit dem Prinzip des Wahlrechts, allen politischen Kräften die gleiche Chance des Mehrheitserwerbs einzuräumen, unvereinbar, das Wahlrecht gezielt zur Diskriminierung bestimmter Parteien zu benutzen. Auch das offen geäußerte Ziel, durch die Gestaltung des Wahlrechts der DSU den Einzug in das gesamtdeutsche Parlament zu ermöglichen, ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Verstoßen wurde mit der Wahlrechtsregelung auch gegen den Grundsatz der gleichen Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG. In diesem Bereich ist der Gleichheitssatz streng formal und besonders strikt zu handhaben. Die Gleichheit der Wahl verlangt, daß jede in der Wahl abgegebene Stimme gleichviel zählt (gleicher Zählwert) und das gleiche Gewicht bei der Umrechnung in Mandate hat (gleicher Erfolgswert). Bei Anwendung der vorgesehenen Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet — wie in der Wahlrechtsvereinbarung vorgesehen — wäre der Verfassungsgrundsatz „volle Gleichheit der Stimmen" ebenso unzulässig beeinträchtigt gewesen wie der mit Verfassungsrang versehene Grundsatz der „Chancengleichheit" zwischen den politischen Parteien. Verfassungspolitisch konnte es nicht angehen, anläßlich der demokratischen Erstkonstituierung eines vereinigten Deutschland ein Antrittverbot für demokratische Parteien im Wahlrecht zu verankern und hiermit wesentlichen Teilen der Bevölkerung das Wahlrecht indirekt abzuerkennen.

Darüber hinaus ergaben sich im Hinblick auf die Wahlrechtsregelung verfassungsrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der in Artikel 21 Absatz 1 GG konstitutionalisierten Parteienfreiheit und Parteiengleichheit. Diese verbürgen die Freiheit der politischen Parteien von staatlichen — auch gesetzgeberischen — Einwirkungen auf ihre Gründung und Betätigung. Im Falle der nunmehr vom Bundesverfassungsgericht verworfenen Wahlrechtsvereinbarung ging es jedoch ganz offen und explizit um eine Gestaltung des Wahlrechts, die die Erringung von Parlamentsmandaten für einige Parteien erleichtern, für andere erschweren sollte. Dies sollte auch dadurch erfolgen, daß sich Parteien unter diesem Druck zu Listenverbindungen genötigt sahen, die sie aus freien Stücken auf der Grundlage ihrer politischen Programme nicht eingegangen wären.

Der aus diesen Erwägungen folgende Vorschlag der Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, bei den ersten gesamtdeutschen Wahlen auf eine Sperrklausel ganz zu verzichten oder diese — hilfsweise — nur bezogen auf die Bundesländer anzuwenden, wurde von den anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien aus parteipolitischen Erwägungen unter Außerachtlassung des für Wahlen geltenden strengen und formalen Gleichheitsgrundsatzes abgelehnt.

C.

Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner Entscheidung vom 29. September 1990 den Bedenken der Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag gefolgt und hat dabei insbesondere auf den Umstand hingewiesen, daß die

> „erste gesamtdeutsche Wahl des Deutschen Bundestages (...) unter besonderen, so nicht wiederkehrenden Umständen stattfindet, denen der Wahlgesetzgeber bei einer Sperrklausel Rechnung tragen muß. Sie unterscheidet sich von anderen Wahlen dadurch, daß die politischen Parteien und Vereinigungen sich kurzfristig auf ein erweitertes

Wahlgebiet einstellen müssen, ein Teil der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Vereinigungen sich außerdem erst seit wenigen Monaten organisieren und politisch betätigen konnte." (BvE vom 29. September 1990, C. II.)

Im Grundsatz hatte das Bundesverfassungsgericht des weiteren ausgeführt, daß die gesamtdeutsche Entwicklung

> „einer Reihe von Parteien keine ausreichende Möglichkeit" lasse „ihren Wirkungsbereich auf das jeweils neu hinzugekommene Wahlgebiet auszuweiten und sich dort mit Aussicht auf Erfolg darzustellen und um Wählerstimmen zu werben." (BvE, C. II.)

Insbesondere im Hinblick auf die politischen Parteien in der DDR hat das Bundesverfassungsgericht dem Wahlgesetzgeber als besonders zu berücksichtigenden Umstand aufgegeben, daß

> „Parteien und politische Vereinigungen außerhalb der nationalen Front sich erst seit dem Umbruch in der Deutschen Demokratischen Republik organisieren und betätigen konnten. Im Vergleich zu den langjährig tätigen Parteien sind deshalb ihre organisatorischen, personellen und finanziellen Handlungsgrundlagen weniger weit ausgebildet; auch für die Entwicklung ihrer Programmatik und ihrer Zusammenarbeit mit anderen politischen Gruppen steht ihnen nur eine kurze Zeit zur Verfügung." (BvE, C. II.)

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes beruhen die ungleichen Startbedingungen der politischen Parteien und Vereinigungen in der DDR darauf,

> „daß einige von ihnen im Wahlkampf — in mehr oder weniger starkem Maße — auf eine Ausstattung zurückzugreifen in der Lage sind, die ihnen in der Zeit der Parteidiktatur der SED aufzubauen möglich war, während andere, von dieser Diktatur verfolgt und unterdrückt, erst nach deren Sturz beginnen konnten, sich zu organisieren." (BvE, C. IV.)

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bedarf dieser Nachteil eines Ausgleiches, wofür sich der in der Deutschen Demokratischen Republik in dem Gesetz über die Wahlen zur Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik am 18. März 1990 und in dem Gesetz über die Wahlen zu den Landtagen der Deutschen Demokratischen Republik beschrittene Weg einer Listenvereinigung anbiete. Gestattet der Gesetzgeber dementsprechend im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik Listenvereinigungen für Parteien und politische Vereinigungen, soweit sie oder ihre Landesverbände in dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik ihren Sitz haben, so wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der Diskriminierung der oben genannten benachteiligten Parteien Rechnung getragen. Ihnen bleibe

> „so auch erspart, sich im Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl binnen kürzester Frist um andere Organisationsformen bemühen zu müssen, die das Wahlrecht voraussetzt oder nahelegt." (BvE, C. IV.)

Zur Höhe der Sperrklausel hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, das dem Gesetzgeber Gestaltungsfreiheit dahingehend eingeräumt sei, diese

> „im Blick auf die besondere Bedeutung der ersten gesamtdeutschen freien Wahl unterhalb von 5 v. H. anzusetzen." (BvE, C. IV.)

Die Beibehaltung der Sperrklausel bei gleichzeitiger Möglichkeit zur Listenvereinigung reicht im Ergebnis heran an Auswirkungen, die das Bundesverfassungsgericht insoweit für unzumutbar hält, wie sich politische Parteien „im Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl binnen kürzester Frist um andere Organisationsformen bemühen (. . .) müssen, die das Wahlrecht voraussetzt oder nahelegt."

Dem wird auch nicht dadurch abgeholfen, daß „solche, aus politischen Organisationen im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik gebildete Listenvereinigungen im gesamten Wahlgebiet kandidieren (können)." Vielmehr wird davon auszugehen sein, daß sich per Liste vereinigte politische Parteien zwar auf dem Gebiet der BRD zur Wahl stellen könnten, allerdings ist wegen deren — eben zeitbedingten — sehr begrenzten Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung damit zu rechnen, daß sie nennenswerte Stimmenanteile unter den Wählerinnen und Wählern auf dem Wahlgebiet der BRD nicht erzielen werden können.

Der vom Bundesverfassungsgericht in Aussicht genommene „Ausgleich" bedarf daher neben der Möglichkeit zur Listenvereinigung auch einer vom Bundesverfassungsgericht in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gerückten Streichung der Sperrklausel. Mit Blick auf die Ergebnisse der Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 ist daher unter Berücksichtigung der besonderen Ausgangsbedingungen für die oben genannten benachteiligten politischen Parteien und Vereinigungen anläßlich der Wahlen zum ersten gesamtdeutschen Parlament eine Streichung der Sperrklausel vorzunehmen.

Hier ist dem Bundesverfassungsgericht zu folgen, wenn es feststellt:

> „Das Wahlrecht hat sich aber nicht an abstrakt konstruierten Fällen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren." (BvE, C. III.)

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333